

国有企业改革新论

罗福群

肖林森

主编

广东经济出版社

国有企业改革新论

罗福群 肖林森 主编

广东经济出版社

责任编辑/孔丽华

封面设计/冯树恩

王真真

责任技编/梁碧华

国有企业改革新论

罗福群 肖林森 主编

出版	广东经济出版社(广州市环市东路水荫路 11 号 5 楼)
发行	
经销	广东省新华书店
印刷	广东惠阳印刷厂(惠州市南坛西路 17 号)
开本	850×1168 1/32
印张	7.25
字数	160,000 字
版次	1996 年 12 月第 1 版
印次	1996 年 12 月第 1 次
印数	1—1,000 册
书号	ISBN7—80632—072—5/F·31
定价	12.80 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与承印厂联系调换。

序

曾牧野

怎样搞好、搞活国有企业，是当前人们关注的“热点”问题。中共十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》写道：以公有制为主体的现代企业制度是社会主义市场经济体制的基础，建立现代企业制度，是发展社会化大生产和市场经济的必然要求，是我国国有企业改革的方向。这就明确指出了建立市场经济体制的关键在于建立现代企业制度，使企业成为真正的市场主体。

市场主体的塑造是建立市场经济的主体工程。要使企业成为真正的市场主体，必须进行国有企业改革，在改革中跳出放权让利的思路，建立现代企业制度。

18年来的改革实践证明，在不触动传统体制的条件下，无论是进行扩大企业自主权、两权分离的承包制等企业改革措施，还是进行价格调放结合等市场体系培育，都不能最终为市场经济体制塑造出具有商品生产者本性的市场主体，不能真正构建市场经济机制运行所需要的微观基础。因为企业作为政府附属物的地位只是得到了某种推动，并没有真正得到改变。因此国有企业改革必须走制度创新之路，建立起适应市场经济要求的产权清晰，权责明确，政企分开，管理科学的现代企业制度，才能重塑市场经济体制的微观基础。

当前，国有企业改革已成为影响经济发展全局的一个重要因

素。中共十四届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会“九五”计划和2010年远景目标的建议》明确指出：实现“九五”计划和2010年的奋斗目标，关键是实现两个具有全局意义的根本转变，一是经济体制从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变；二是经济增长方式从粗放型向集约型转变。我国人口众多，人均资源相对贫乏，今后我国经济的发展，将日益受总量庞大、资源短缺的制约，再靠粗放型增长方式已难以实现我国宏伟的战略目标。因此，从“九五”开始，我国必须进一步推进、实现经济增长方式的转变。

要实现经济增长方式的转变，就必须改革国有企业。因为只有通过改革国有产权制度，明确企业产权关系，企业作为资源配置的决策主体，其决策必须为企业的利润最大化目标服务，企业在利益机制驱动下，才能根据市场经济的要求实现资源优化配置，因而集约型增长方式就成为企业发展的首选方式。同时，国有企业仍然是支撑和推动我国经济发展的主要力量。到1994年底止，虽然我国国有企业占总注册企业总数的27%，但注册资金和从业人员分别占60%和42%。国有企业的工业产值，社会商品零售额以及上缴税利都占全国的很大比重，其中1.44万户国有大中型工业企业的产值占社会工业总产值的48%，实现税利占70%左右。国有大中型企业绝大多数属于能源、交通、基础原材料、重要生产和生活资料生产领域，它们在这些领域所占比重均在80%以上。这些企业的生产经营状况直接左右着整个国民经济的发展，关系到整个国计民生，只有把这些企业搞好了，才能提高经济增长的质量和效益，从而带动和促进经济增长方式从粗放型向集约型转变。

90年代以后，我国的对外开放进入了一个新的阶段，随着对外开放的不断扩大，国内市场竞争加剧，同时企业正逐步走向世

界，而这些也都要求改革国有企业，提高企业的国际竞争力，让企业接受国际竞争的挑战。

国有企业改革具有重要的理论意义和现实意义。面对这样一个重大的改革与发展的热点问题，广东省社会科学院经济所同志进行系统而深入的研究，写出了《国有企业改革新论》一书。全书的基本框架包括：搞好国有产权制度改革；进行企业组织结构调整，实行“抓大放小”的改革战略；改革企业管理体制，实现管理的科学化；重视职业企业家队伍的建设；加快国有企业劳动工资制度的改革；搞好国有企业的配套改革，包括财税、金融体制改革与社会保险体系建设；建立与社会主义市场经济相适应的宏观调控体系。

该书作者力求全面而系统地反映中国国有企业改革的概貌，准确及时地展示出我国国有企业改革中出现的最新理论观点与实际做法，并相应在理论和改革对策上作了富有新意的探讨。书中改革思路清晰，条理清楚，观点正确简明扼要。

但是，这仅仅是一个良好的开端。国有企业改革涉及面广泛，是一项系统工程，也是经济体制改革中的一个难点，还有不少问题有待于进一步研究。因此希望经济所的同志们能够再接再厉，不断深入探讨国有企业改革与发展问题，为中国经济的改革发展，为中国经济理论的繁荣作出更大贡献。

1996年12月于广州

目 录

序	(1)
第一章 总论	(1)
第一节 国有企业的地位与作用	(1)
第二节 国有企业改革的回顾与问题分析	(9)
第三节 国有企业深化改革的总体思路	(18)
第二章 国有企业产权制度改革	(29)
第一节 国有产权制度改革的必要性	(29)
第二节 理顺国有企业产权关系	(35)
第三节 国有产权交易	(44)
第三章 企业集团的组建与规范	(52)
第一节 国有企业改革与组建和规范企业集团的关系	(52)
第二节 企业集团的组建	(58)
第三节 企业集团的组织结构	(62)
第四节 企业集团的规范化	(63)
第四章 国有资产委托经营下的企业责任指标 及保证措施	(75)
第一节 国有企业责任指标转变的必要性	(75)
第二节 资产经营的责任指标	(77)
第三节 国有资产委托经营的责任指标的保证 措施	(82)

第五章 国有企业管理体制改革与管理科学化	(86)
第一节 国有企业领导体制改革	(86)
第二节 建立高效的企业内部管理体制	(93)
第三节 加强管理基础工作, 加快企业管理现代化 步伐	(98)
第六章 职业企业家队伍的建设	(105)
第一节 企业家功能	(105)
第二节 企业家的成长机制	(109)
第三节 企业家的激励机制	(115)
第四节 企业家的约束和监督机制	(121)
第七章 国有企业劳动用工制度改革	(125)
第一节 国有企业劳动用工制度的现状与改革难点	(125)
第二节 建立与现代企业相适应的用工机制	(130)
第三节 解决国有企业富余职工出路问题的对策	(135)
第八章 国有企业工资制度改革	(140)
第一节 国有企业工资制度的基本估价	(140)
第二节 构建与现代企业制度相适应的工资机制	(144)
第三节 国有企业工资改革的若干建议	(149)
第九章 金融改革与新型的银企关系	(155)
第一节 金融改革与国企改革的关系	(155)
第二节 转轨时期新型银企关系的建立	(162)
第三节 当前改革的难点与对策	(166)
第十章 加快财税体制的配套改革	(172)
第一节 我国财税体制改革的历史进程及现状分析	(172)

第二节	我国财税体制发展的目标模式·····	(177)
第三节	国有企业改革呼唤财税体制配套改革·····	(182)
第十一章	建立和完善社会保障制度 ·····	(188)
第一节	社会保障制度的现状分析·····	(188)
第二节	建立新型的社会保障体系·····	(193)
第三节	改革的难点与对策·····	(199)
第十二章	建立与市场经济相适应的宏观调控体系 ·····	(203)
第一节	建立宏观调控体系的重要意义和总体思路 ·····	(204)
第二节	宏观调控的主体——政府的职能转变·····	(210)
第三节	宏观调控的经济手段及其运用·····	(215)
后记	·····	(221)

第一章 总 论

国有企业改革是我国经济体制改革的关键环节，由于多方面原因，国有企业改革相比其他方面的改革显得相对滞后。因此，必须加大力度，深化国有企业的改革，使之与我国社会主义市场经济的发展相适应。搞好国有企业改革需要对国有企业进行重新认识，并在总结改革历史经验的基础上，提出改革的目标与对策。

第一节 国有企业的地位与作用

如何看待国有企业？这是如何改革国有企业的基本前提。如果认为国有企业可有可无或者反过来，过分地夸大国有企业的作用，都将对国有企业改革作出错误的决策。只有恰如其分地客观评价国有企业，正确认识国有企业在我国社会主义市场经济中的地位与作用，才有可能搞好国有企业的改革。

一、如何评价国有企业的现状

在我国经济体制从计划经济向市场经济的转换时期，国有企业出现了一些问题，在一定程度上陷入了困境，主要是包袱沉重，经济效益下降，亏损面扩大。与此同时，各种类型的非国有经济

得到了较快的发展，而且整体经济效益要好于国有企业，这使得一些同志对国有企业产生了误解，把国有企业看成“一团糟”，甚至否定国有经济的主导地位。而事实上，国有企业尽管存在许多有待解决的问题，但主流是好的，国有企业的主要经济指标在国民经济的比重虽然有所下降，但仍然是支撑和推动我国经济发展的主要力量。

截至 1994 年底止，我国的注册企业总数达到 795 万户，从业人员 27140 万人，注册资金 51270 亿元。其中国有企业为 220 万户，从业人员 11400 万人，注册资金 30760 亿元。从企业户数看，国有企业占总数的 27%，但注册资金和从业人员分别占 60% 和 42%。国有企业的工业产值，社会商品零售额以及上缴税利都占全国的很大比重，其中 1.44 万户国有大中型工业企业的产值占社会工业总产值的 48%，实现税利占 70% 左右。

对于国有企业经济效益低，亏损严重的问题，这需要进行具体分析。国有企业从 90 年代以来，基本上处于 1/3 盈，1/3 平，1/3 亏的局面，如果把潜亏因素考虑进去，亏损企业可能超过一半，总的来看，国有企业效益不佳是不争的事实。但是，我们不能据此全面否定国有制，而应当从以下几方面看问题。

首先，国有企业承受着超负荷的负担。长期以来，国有企业承担着经济与社会的双重职能，在经济方面，国家的财政开支主要来自国有企业，据统计，从 1980 年至 1993 年，全国预算内工业企业上交国家的利税和“两交”（能源交通基金和预算调节基金）占其实现利税的比重，平均为 86%。由于企业得利过少，大大削弱了国有企业的自我发展能力，技术设备的落后状况使之在市场竞争中处于十分不利的地位。在社会方面，许多国有企业实际上是一种社区单位，职工的吃、住、行以及子女的入托、入学、就业等都要由企业负责，占用了企业大量的人力、物力和财力。仅

企业办学一项，就是一种沉重的负担，目前全国由企业开办的中小学和技校有 6 万多所，在校学生达 600 多万人。另外，国有企业还承担着数千万离退休人员的生活费用。这些本该由政府和社会承担的支出费用，都压在国有企业的肩上，这是国有企业经济效益不佳的重要原因。

其次，国有企业为非国有经济的发展付出了巨大的代价。改革开放以来，非国有经济得到了较快的发展，这是我国所有制结构调整的客观需要。从非国有经济特别是乡镇企业和三资企业的发展来看，国有企业不仅为之作出了牺牲，而且与之处于不平等的政策条件下进行竞争。乡镇企业是在国有企业的帮助下发展起来的，尤其是在 80 年代，由于计划价格的因素，国有企业为乡镇企业提供了低廉甚至低于成本的能源、交通和原材料。三资企业的发展不仅要以国有企业为之提供水、电、交通、通讯等物质条件为前提，而且国有企业通常是以最好的设备和技术力量以及年轻的职工与外商合作，而历史形成的包袱则继续保留在国有企业。10 多年来，国家在政策上向非国有企业倾斜，从减免关税、所得税等方面给予优惠。国有企业与非国有企业相比，不仅明文规定的税赋重，而且管理较严，在竞争激烈的行业，非国有企业具有较大的灵活性，而国有企业则受到了较严格的调控。从而导致国有企业总体效益不如非国有企业。

再次，国有企业亏损面主要集中于小型企业。国有企业 90% 以上是小企业，其中相当部分是六七十年代建立的缺乏规模效益的五小工业。在计划经济时期，这些企业依赖“计划”的保护，通过低价能源、原材料和低工资得以维持，但在市场经济条件下，由于价值规律的作用，成本不断上升，加上历史形成的各种包袱日益沉重，因此无法摆脱困境。这类企业本来早该淘汰，但由于诸多因素，国有企业至今尚未真正形成优胜劣汰的机制，那些扭亏

无望的企业年复一年的累积下来，使得亏损企业比重难以降低。

国有企业总体效益差除了客观因素外，也有主观因素，如企业素质不高，经营管理水平低等，但最根本的问题是国有企业的体制与市场经济不相适应。因此，我们需要通过改革，使国有企业充满生机和活力。

二、如何认识国有经济的主导地位

以公有制为主体，国有经济为主导，多种经济成分共同发展，这是我国社会主义经济的基本方针。在深化国有企业改革的过程中，也要始终坚持这一方针，决不能动摇国有经济的主导地位。

在当代社会，国有企业在各国都普遍存在，无论是社会主义国家还是资本主义国家，国有企业都占有一定的比重。从世界各国的情况看，国有经济一般都集中于以下行业：一是公用事业和基础行业，如邮电、铁路、港口、航空、供水供电等；二是基础工业和支柱产业，如煤炭、电力、石油、钢铁、汽车和造船工业等；三是高新技术产业部门，如集成电路、航天工业等；四是承担特殊职能的行业，如军事工业、金融业等。我国是社会主义国家，理应比资本主义国家更加重视国有经济的发展。

坚持公有制的主体地位，是社会主义的一条根本原则，也是我国社会主义市场经济的基本标志。公有制经济包括国家所有和集体所有两种形式，其中国有经济是占主导地位的。关于这个问题，江泽民同志在《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》中进行了专门论述，他指出：“坚持公有制的主体地位，重要的是要把握好如下几个方面：一是在社会总资产中要保持国家所有和集体所有的资产占优势；二是国有经济在关系国民经济命脉的重要部门和关键领域占支配地位；三是国有经济对整个经济发

展起主导作用；四是公有制经济特别是国有企业要适应社会主义市场经济发展的要求，不断发展和壮大自己”。目前，理论界对国有经济主导作用的认识所产生的分歧是：有的提出过高要求，认为国有经济是主导就是国有经济要在国民经济中占稳定的、绝对的优势，甚至等同于主体地位；有的则提出过低的要求，认为国有经济的主导作用只要求主导产业或支配产业国有化，甚至提出国有经济只适合于非竞争领域。我们认为，国有经济为主导应包括以下几层含义：

第一，国有经济在关系国民经济命脉的产业中应占主体地位。在整个国民经济中，是以包括集体所有制在内的公有制经济为主体，但其中有些领域可由集体经济为主，有些领域则应由国有经济为主。“主导”虽然不能等同于“主体”，但国有经济作为“主体”的重要组成部分，既是整个国民经济的“主导”，也是公有经济的“主导”，因此，国有经济在一般领域居于次要地位，而在关键领域居于主体地位是顺理成章的。

第二，国有经济要在原有基础上不断地发展和壮大。国有经济为主导，虽然是一种“定性”而不是“定量”，但没有一定的“量”，就不能反映这种“定性”。国有经济在总体上不能通过压制非国有经济来发展自己，但也不能反过来，限制国有经济来发展非国有经济。在多种经济成分并存的情况下，国有经济应当充满活力和竞争力，取得较好的经济效益，一方面提高企业自我积累和自我发展能力，另一方面对国家提供更多的财富。当然，随着优胜劣汰的市场机制的形成，那些不能适应市场需要的企业必然要被淘汰，国有企业也不能例外。但国有经济的整体实力应保持稳步增长。

第三，国有经济要在经济发展中起导向作用。企业是一种复杂的机体，在市场经济条件下，其行为主要取决于市场，而市场

的主体又是企业，因此，企业是在相互影响作用下运转的，其中必然包含许多导向的因素。我们平常所说的“参照”或互相“攀比”，实际上就是一种导向。在资本主义国家，起这种导向作用的是实力雄厚的大财团，在社会主义国家则理应是国有经济。这就要求国有经济在国民经济中的比重，要与能够起导向作用的实力相适应。

第四，国有经济应成为制定国民经济中长期规划的主要依据。我国从计划经济转向市场经济，但不等于不要经济计划，国家在制定经济计划时，主要是根据现有的基础和综合国力的情况，而国有经济为主导，最能体现国力状况。国家的发展速度要根据国有经济所能提供的基础产业和支柱工业的条件来确定。国家中长期规划的主要依据是国有经济，同时，实现国家规划的主导力量也是国有经济。

三、如何调整国有经济的规模与产业构成

国有经济虽然在我国经济中具有重要的地位与作用，但并不说明越多越好，而是要保持适度规模。国有经济比重过低，不足以发挥主导作用，但比重过高，也不利于多种经济成分的协调发展，乃至阻碍整个社会主义市场经济的正常运转。由于我国的国有企业基本上是在计划经济体制下形成和发展的，其规模及其产业构成都与市场经济的要求不相适应，因此，有必要进行调整。

关于国有经济的规模问题。目前国有经济规模过大，战线过长的看法已经成为人们的共识，从飞机轮船的制造到油盐酱醋的加工都少不了国有企业。在改革开放以前，我国的所有制结构基本上是农村由集体所有制包揽，城市则由全民所有制包揽，少量的二轻工业和零售商业名义上是集体，实际上是社会化程度很高的“大集体”，也称作“二国营”。改革开放以后，由于乡镇企业

的崛起和三资企业的迅速发展，国有经济的比重有所下降，但其发展速度仍然很快，就国有资产来说，“六五”期间平均递增率是7%，“七五”和“八五”期间平均递增率超过15%。由于国有经济的规模过大，一些不适合国有经济运营的行业也以国有经济为主导，而且长期以来偏重基建，只顾铺摊子，许多国有企业建起来以后，连起码的流动资金都不能保证。国家实际上并不具备发展现有规模的国有经济的实力，但却硬是要撑着这么大的摊子，这恐怕也是国有企业陷入困境的重要原因。因此，应当量力而行，适当压缩国有经济的规模。

在国有企业的规模问题上，要防止从一个极端走向另一个极端，过去在“左”的思想影响下，强调“一大二公”，国有经济的比重越大越好，从而形成了目前规模过大的局面，但我们也不能看到当前不少国有企业陷入困境，就把国有企业当成包袱来甩，认为国有企业保留越少越好。有的同志以资本主义国家国有企业的比重作参照来确定我国国有企业应占多大比重，这是不可取的，资本主义国家是以私有制为基础，其国有企业，从本质上说也是为私人资本服务的。由于有的行业投资大，风险高，投资周期长或者投资回报率低，私人资本一般不愿投入，而社会经济的发展，又不能缺少这样的行业，于是只好由国有经济投入运营。像这类专门从事“没人愿干”的企业，其盈利性当然是十分有限的，因此比重也不可能大。而我们国家由于社会主义的性质，决定了国有经济要作为主导，因此不能像资本主义国家国有经济那么低的比重。从我国国有企业的经营情况来看，约有1/3长期亏损，其中相当部分是属于无法救活的企业，这类企业理应尽快处理掉。再从国有企业的资金情况看，普遍不足，资产负债率平均高达70%以上，为使企业运转正常，应当压缩一部分国有企业来降低资产负债率。

关于国有经济的产业结构问题。产业结构不合理，这是长期困扰我国经济发展的一个突出问题。其主要原因首先是国家宏观计划的失误，国有经济的分布不合理，包罗万象，等到能源、交通、通讯和基础原材料等成为“瓶颈产业”，需要大力调整时，又因为价格因素而难以吸引其他经济成分投向这些产业，国有经济自身的调整又只能依赖新增资产来扩充短缺产业，使基础产业总是落后于一般的加工工业。从国有经济目前的分布来看，最突出的问题仍然是力量分散，该由国有经济为主运营的行业不强，不该由国有经济为主运营的行业却并不弱。因此，需要有计划有步骤地调整国有经济布局，使国有经济更加集中于控制国民经济命脉的部门和行业。

国有经济产业结构的调整，可以考虑按照竞争性行业与非竞争性行业的思路进行。所谓竞争性行业是指不受垄断条件限制，可以自由进入，并以盈利为主要目标的行业；所谓非竞争性行业包括为满足社会公众需要的行业和自然垄断的行业，这些行业也可以盈利，但不是以盈利为主要目标。国有经济应加强非竞争性行业的投资，或者说非竞争性行业应以国有经济为主进行运营，这都无可非议，但有的同志提议国有企业要逐步从竞争性行业中退出来，完全让位于非国有企业，这是难以令人接受的。因为在市场经济条件下，大多数行业都属于竞争性行业，包括机械、电子、化工、建材、汽车等支柱产业。如果国有企业连支柱产业都不涉足，国有经济的主导作用也就无从谈起了。

国有经济调整产业布局，可以利用增量资产加强薄弱环节，但更主要的还是要通过产权改革，对存量资产进行调整。对于非竞争性行业特别是其中的垄断性行业必须由国家独资经营，对于竞争性行业则应区别对待，有的行业如关系到国计民生和对国家中长期规划产生重要影响的行业，国有经济应处于控股地位，至于